Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC**

Berne, le 26 novembre 2025

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur les déchets (OLED ; RS 814.600)

BAFU-D-2B013501/1529

Table des matières

1 Contexte 3
2 Présentation du projet 4
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen, et relation avec le droit international 4
3.1 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen 4
3.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse 5
4 Commentaires des dispositions 5
4.1 Stockage définitif des cendres volantes de bois usagé 5
4.2 Obligation de récupérer les métaux dans les cendres volantes des UIOM 6
5 Conséquences 7
5.1 Conséquences pour la Confédération 7
5.2 Conséquences pour les cantons et les communes 7
5.3 Conséquences économiques 8
5.4 Conséquences environnementales et sociales 8
6 Vérifications préalables selon la loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE ; RS 930.31) 8
6.1 Première vérification préalable : simplifications pour les petites et moyennes entreprises (PME) 8
6.2 Deuxième vérification préalable : prévention d'un « Swiss Finish » 9
6.3 Troisième vérification préalable : simplification de l'exécution grâce à des moyens électroniques 9
6.4 Quatrième vérification préalable : réglementations dans le même domaine 9
6.5 Estimation des coûts de la réglementation selon l'art. 5 LACRE 9

1 Contexte

Deux délais fixés dans l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (ordonnance sur les déchets, OLED ; RS 814.600) arrivent à échéance au 31 décembre 2025 :

- l'art. 52*a* OLED sur le stockage définitif des cendres volantes de bois usagé, et
- l'art. 54, al. 3, OLED sur l'obligation de récupérer les métaux contenus dans les cendres volantes des usines d'incinération des ordures ménagères (cendres volantes des UIOM).

Conformément à l'art. 52*a* OLED, les cendres volantes et les poussières de filtres issues du traitement thermique du bois peuvent être stockées définitivement dans des décharges de type D ou E (annexe 5, ch. 4.1 et 5.1) jusqu'à la fin de l'année. À compter du 1er janvier 2026, ces cendres volantes devront être soumises à un lavage acide pour récupérer les métaux (FLUWA) avant de pouvoir être stockées définitivement dans des décharges de type D. Pour un stockage dans des décharges de type E, elles devront respecter les valeurs limites fixées à l'annexe 5, ch. 5.2, let. a, OLED, ce qui nécessite également un traitement préalable. Or, ces traitements ne sont pas encore tout à fait possibles pour ces cendres volantes, car il n'existe aucune technique éprouvée et économiquement viable. Par conséquent, les cendres volantes de bois usagé ne pourraient être éliminées dès 2026 que dans des décharges souterraines à l'étranger, ce qui est nettement plus onéreux. Transmise pendant la session d'été, la motion 24.4064 « Garantir la possibilité de mettre en décharge les cendres de bois », déposée par le conseiller aux États Jakob Stark, demande donc de prolonger le délai correspondant.

Pour mettre en œuvre la motion 24.4064, le délai fixé à l'art. 52*a* OLED est prolongé jusqu'au 31 décembre 2033. Des progrès techniques sont attendus d'ici là, notamment en relation avec le développement de l'installation prévue de récupération du zinc.

En vertu de l'art. 54, al. 3, OLED, les métaux contenus dans les cendres volantes des UIOM doivent être récupérés à partir du 1er janvier 2026. Ce délai avait déjà été reporté fin 2020, passant du 1er janvier 2021 à la date en vigueur. Fin avril 2025, les cantons du Valais et de Vaud ont annoncé que l'installation de récupération des métaux prévue à Monthey (VS) ne serait pas opérationnelle avant fin 2025 en raison d'un incendie et de retards considérables dans sa construction. L'OLED ne prévoit actuellement aucune exception dans un tel cas. En outre, les capacités de traitement disponibles sont limitées et il n'est pas possible d'utiliser d'autres installations. Dans ce contexte et pour éviter une situation d'urgence imminente qui affecterait l'élimination dans la région concernée, une nouvelle prolongation du délai transitoire est indispensable jusqu'à la mise en service de l'installation de Monthey.

Le délai fixé à l'art. 54, al. 3, OLED est donc reporté jusqu'au 31 décembre 2027. D'ici là, l'installation de récupération des métaux de Monthey devrait être opérationnelle. Il est par ailleurs prévu d'introduire une disposition réglant le cas d'un dérangement

provisoire dans la récupération des métaux (« exception en cas d'avarie ») dans le cadre du paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2026.

2 Présentation du projet

Le projet comprend les modifications suivantes :

- prolongation jusqu'au 31 décembre 2033 du délai transitoire visé à l'art. 52*a* OLED concernant le stockage définitif des cendres volantes de bois usagé ;

- prolongation jusqu'au 31 décembre 2027 du délai transitoire visé à l'art. 54, al. 3, OLED concernant l'obligation de récupérer les métaux contenus dans les cendres volantes des UIOM.

En vigueur depuis le 1er janvier 2025, l'art. 30*d*, al. 2, let. a, de la loi sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) dispose que les métaux valorisables contenus dans les résidus du traitement des déchets doivent faire l'objet d'une valorisation matière. Les cendres volantes des UIOM (art. 52*a* OLED) et les cendres volantes de bois usagé (art. 54, al. 3, OLED) sont considérées comme des résidus du traitement des déchets visés à l'art. 30*d* LPE, de sorte que les métaux valorisables qu'elles contiennent doivent être récupérés. L'obligation de valoriser est toutefois subordonnée à la disponibilité de procédés techniques adéquats ainsi qu'au caractère économiquement supportable des coûts correspondants (art. 30*d*, al. 1, LPE). Étant donné que ces conditions ne sont pour l'heure pas réunies, le Conseil fédéral ne peut édicter de prescriptions d'exécution (art. 39, al. 1, LPE) afin de faire appliquer cette obligation de valoriser. Le manque actuel de technologies adéquates ainsi que les coûts élevés des procédés alternatifs justifient la prolongation du délai transitoire concernant la mise en œuvre de ces mesures de valorisation en Suisse (voir chap. 4).

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen, et relation avec le droit international

3.1 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

<u>Stockage définitif des cendres volantes de bois usagé :</u> dans l'Union européenne (UE), la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets et la décision 2003/33/CE du 19 décembre 2002 établissant des critères et des procédures d'admission des déchets dans les décharges ne comprennent aucune valeur limite ou procédure d'élimination spécifique à ces cendres volantes. Celles-ci sont considérées comme des déchets dangereux en raison des concentrations de polluants et doivent être mises en décharge sur la base des valeurs limites fixées dans la décision 2003/33/CE. En Allemagne, l'Altholzverordnung du 15 août 2002 (ordonnance relative au bois usagé) dispose que les cendres volantes de bois usagé des catégories A2 (bois usagé traité) et A3 (bois usagé avec revêtement halogéné) doivent être stockées définitivement dans des décharges de type DKIII

(décharges pour déchets dangereux) ou DKIV (décharges souterraines), une valorisation souterraine étant possible.

Obligation de récupérer les métaux dans les cendres volantes des UIOM : les résidus des installations d'incinération des déchets et des installations de coïncinération des déchets sont décrits dans la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution). Selon l'art. 53, par. 1, de cette directive, les exigences posées aux cendres volantes se limitent à une élimination ou un traitement appropriés, mais aucune exigence concrète n'est fixée pour la récupération des métaux.

3.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est conforme aux obligations internationales de la Suisse. Il n'enfreint aucun traité international ou convention bilatérale dont la Suisse est partie. La mise en œuvre des mesures prévues est donc tout à fait conforme au droit international.

4 Commentaires des dispositions

4.1 Stockage définitif des cendres volantes de bois usagé

On entend par bois usagé du bois qui, conformément à l'annexe 5, ch. 31, al. 2, de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair ; RS 814.318.142.1), n'est pas réputé bois de chauffage et qui ne dépasse pas les valeurs limites fixées à l'annexe 7, ch. 2, OLED pour la valorisation thermique des déchets de bois dans des installations de combustion alimentées avec du bois usagé. En Suisse, près de 400 000 tonnes[1] de bois usagé font l'objet chaque année d'une valorisation thermique dans des usines d'incinération de bois ou des centrales de chauffage à bois.

Selon le type d'usine, l'incinération du bois produit des cendres de foyer (en cas de foyers à grille) ou des cendres de grille (en cas de foyers à lit fluidisé). Des cendres volantes composées de fines particules de cendres, de suie et de poussière sont également dégagées. Après le processus de séparation, elles sont divisées en fractions fines et en cendres retenues dans les filtres. Conformément à la terminologie de l'OLED, ces deux types de cendres sont désignés ci-après par cendres volantes. Chaque année, environ 7000 tonnes de cendres volantes de bois usagé sont produites. Conformément à l'art. 52*a* OLED, elles peuvent être stockées définitivement dans des décharges de type D ou E jusqu'à fin 2025. Sensiblement moins polluées, les cendres de grille et de foyer issues du traitement thermique du bois peuvent être stockées

[1] Chiffre basé sur les déchets de bois usagé dans les centrales à bois déclarés dans l'outil de cyberadministration eGOV pour l'année 2024.

définitivement dans des décharges de type D ou E, conformément à l'annexe 5, ch. 4.1, let. g, et ch. 5.1, let. g, OLED (liste positive).

Pour éviter une situation d'urgence en matière d'élimination, le conseiller aux États Jakob Stark a déposé fin 2024 la motion 24.4064 susmentionnée « Garantir la possibilité de mettre en décharge les cendres de bois ». Le Conseil fédéral a proposé d'accepter cette motion ; le Parlement la lui a transmise en juin 2025. Compte tenu du bref laps de temps (six mois), il a été décidé de prolonger le délai visé à l'art. 52*a* OLED de huit années supplémentaires sans engager une procédure de consultation.

Jusqu'à l'échéance du nouveau délai en 2033, un échange régulier aura lieu entre les autorités, la filière bois-énergie et les exploitants de décharges afin de suivre l'évolution technologique et de trouver une solution pratique, compatible avec la politique environnementale, en vue de l'élimination des cendres volantes de bois usagé. Un circuit d'élimination possible consisterait à traiter ces cendres dans la future usine de récupération du zinc de Zuchwil, dont la mise en service est actuellement prévue en 2033. Si cela n'était pas réalisable sur le plan technique, l'inscription des cendres volantes de bois usagé dans la liste positive des décharges de type D ou E (annexe 5, ch. 4.1, let. g, et ch. 5.1, let. g, OLED) pourrait être envisagée. Une modification aussi étendue nécessiterait une procédure de consultation.

4.2 Obligation de récupérer les métaux dans les cendres volantes des UIOM

En Suisse, les déchets urbains font l'objet d'une valorisation thermique dans 29 UIOM. Chaque année, environ 75 000 tonnes de cendres volantes, qui présentent notamment des concentrations très élevées de plomb, de cuivre et de zinc, sont récoltées dans les systèmes de purification de l'air. À l'aide d'acides, les installations FLUWA détachent et séparent les métaux lourds contenus dans ces cendres. Les cendres volantes ainsi traitées (cendres volantes lavées) peuvent ensuite être stockées définitivement avec les mâchefers dans des décharges de type D. Les métaux lourds qui ont été séparés sont liés dans une boue d'hydroxyde, qui fait l'objet d'une valorisation matière, notamment pour en récupérer les métaux (en particulier, le zinc).

En Suisse, quatorze installations FLUWA sont actuellement en service, dont treize qui sont directement implantées sur les sites d'UIOM. Lorsque les cendres volantes ne sont pas traitées sur place, elles doivent être transportées à sec par camion vers une installation FLUWA, car elles pourraient sinon se solidifier au contact de l'humidité (cimentation). Les cendres volantes non traitées doivent être solidifiées et stockées définitivement dans des décharges de type C ou éliminées dans des décharges souterraines à l'étranger.

Depuis l'entrée en vigueur de l'OLED le 1er janvier 2016, son art. 32, al. 2, let. g, impose de récupérer les métaux contenus dans les cendres volantes des UIOM. L'art. 54, al. 3, OLED prévoyait initialement un délai transitoire correspondant jusqu'à fin 2020. À cette échéance, le délai a toutefois été prolongé jusqu'au 1er janvier 2026, car trois grandes installations FLUWA, à savoir celle de l'UIOM de Bâle-Ville (IWB), de l'UIOM de Monthey en Valais (Satom) et de l'UIOM de Zuchwil, dans le canton de Soleure, étaient alors en cours de planification, de construction ou de transformation.

La construction de l'installation FLUWA de Monthey, qui devrait à terme traiter annuellement quelque 8000 tonnes de cendres volantes provenant des UIOM de Monthey, de Sion et de Genève, accuse actuellement un retard considérable en raison d'incendies dans l'UIOM à laquelle elle est rattachée. En outre, les cendres volantes ne peuvent pas encore être transportées par camion pour des raisons techniques, car l'infrastructure existante ne permet pas leur chargement. Un traitement différent dépend essentiellement de la disponibilité des capacités FLUWA correspondantes, que l'on peut actuellement qualifier d'insuffisantes ou de très faibles. Pour éviter une situation d'urgence en matière d'élimination dans la région concernée à la suite d'un éventuel arrêt de l'UIOM de Monthey et compte tenu de l'absence de capacités de remplacement suffisantes, le délai fixé à l'art. 54, al. 3, OLED est de nouveau prolongé de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2027. Un nouvel article fixant les exigences posées au traitement des cendres volantes d'UIOM en cas de dérangements est prévu dans l'OLED dès 2027. Il sera proposé dans le cadre du paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2026, qui sera envoyé en consultation d'ici à la fin de l'année 2025.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

5.1.1 Stockage définitif des cendres volantes de bois usagé

La mise en place de la nouvelle réglementation n'a aucune conséquence financière pour la Confédération.

5.1.2 Obligation de récupérer les métaux dans les cendres volantes des UIOM

La mise en place de la nouvelle réglementation n'a aucune incidence financière et n'a que des conséquences minimales sur l'état du personnel de la Confédération. Cette réglementation peut être mise en œuvre avec les ressources humaines existantes.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

5.2.1 Stockage définitif des cendres volantes de bois usagé

La modification de l'ordonnance n'a aucune conséquence sur les finances et l'état du personnel des services cantonaux chargés de la gestion des déchets. Ces services devront vérifier le stockage définitif des cendres volantes de bois usagé dans les décharges dans le cadre de leurs tâches d'exécution existantes.

5.2.2 Obligation de récupérer les métaux dans les cendres volantes des UIOM

La modification de l'ordonnance n'a aucune conséquence sur les finances et l'état du personnel des services cantonaux chargés de la gestion des déchets.

5.3 Conséquences économiques

5.3.1 Stockage définitif des cendres volantes de bois usagé

La modification de l'ordonnance aura des conséquences financières favorables sur le secteur du bois, car un stockage définitif dans une décharge de type D est sensiblement plus avantageux qu'un éventuel traitement dans une installation FLUWA ou qu'un stockage définitif dans une décharge de type E ou une décharge souterraine à l'étranger.

5.3.2 Obligation de récupérer les métaux dans les cendres volantes des UIOM

La modification de l'ordonnance garantit l'exploitation ordinaire des UIOM.

5.4 Conséquences environnementales et sociales

5.4.1 Stockage définitif des cendres volantes de bois usagé

La modification de l'ordonnance concernant l'élimination des cendres volantes issues de la combustion de bois usagé continue de ne garantir que de manière restreinte une élimination respectueuse de l'environnement. Compte tenu de la concentration parfois élevée de métaux lourds, le stockage définitif de ces cendres peut altérer à long terme la sécurité des décharges. De plus, la formation importante de poussière constitue un défi pour la sécurité au travail et la protection de la santé du personnel, mais des solutions techniques existent dans ces domaines.

5.4.2 Obligation de récupérer les métaux dans les cendres volantes des UIOM

La modification de l'ordonnance concernant le traitement des cendres volantes résultant de l'incinération des déchets urbains et des déchets de composition analogue continue de garantir l'élimination de ces cendres dans le respect de l'environnement. La réduction des concentrations de métaux lourds dans les résidus de l'incinération ainsi que leur recyclage complet sont cependant retardés. Le maintien de l'exploitation des UIOM permet d'éviter une situation d'urgence en matière d'élimination, qui aurait des conséquences directes sur la population concernée.

6 Vérifications préalables selon la loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE ; RS 930.31)

6.1 Première vérification préalable : simplifications pour les petites et moyennes entreprises (PME)

Sur le plan économique, les modifications de l'ordonnance simplifient effectivement la mise en décharge des cendres volantes (bois usagé et UIOM). La prolongation des délais permet de conserver des possibilités de stockage définitif qui auraient sinon été supprimées au 1er janvier 2026. Toutes les entreprises concernées, y compris les PME, bénéficient de ces possibilités supplémentaires.

6.2 Deuxième vérification préalable : prévention d'un « Swiss Finish »

Les modifications de l'OLED ne créent aucune nouvelle obligation directe ou indirecte pour les entreprises. Il n'y a pas de « Swiss Finish », car l'UE poursuit des objectifs réglementaires comparables en adoptant des approches similaires.

6.3 Troisième vérification préalable : simplification de l'exécution grâce à des moyens électroniques

Les modifications de l'ordonnance ne créent aucune nouvelle obligation d'exécution que des moyens électroniques pourraient simplifier.

6.4 Quatrième vérification préalable : réglementations dans le même domaine

6.4.1 Stockage définitif des cendres volantes de bois usagé

La modification proposée prolonge de nouveau un délai jusqu'à ce qu'une solution technique soit disponible pour les entreprises concernées ayant les capacités de traitement correspondantes. L'art. 52*a* OLED sous-jacent cessera automatiquement de s'appliquer à l'échéance de ce délai.

6.4.2 Obligation de récupérer les métaux dans les cendres volantes des UIOM

La modification proposée prolonge de nouveau un délai jusqu'à ce que des capacités de traitement suffisantes soient disponibles pour les entreprises concernées. L'art. 54, al. 3, OLED cessera automatiquement de s'appliquer à l'échéance de ce délai.

Il serait également possible de modifier l'art. 32, al. 2, let. g, OLED, qui a été introduit avec l'ordonnance en 2016. Il n'est toutefois pas souhaitable de s'écarter de ce principe en matière de politique de l'environnement, comme le souligne l'initiative parlementaire 20.433 « Développer l'économie circulaire en Suisse ». La mise en œuvre de cette initiative précise clairement à l'art. 30*d*, al. 2, let. a, de la loi sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) que les métaux valorisables contenus dans les résidus du traitement des déchets doivent faire l'objet d'une valorisation matière.

6.5 Estimation des coûts de la réglementation selon l'art. 5 LACRE

Cette modification de l'OLED ne crée aucune nouvelle obligation pour les entreprises, et aucun coût de la réglementation au sens de l'art. 5 LACRE n'est attendu.